

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 531

Gastos Governamentais Voltados para a Melhoria da Produtividade e Competitividade da Agricultura

Carlos Monteiro Villa Verde

Brasília, dezembro de 1997

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 531

Gastos Governamentais Voltados para a Melhoria da Produtividade e Competitividade da Agricultura

*Carlos Monteiro Villa Verde**

Brasília, dezembro de 1997

* Técnico da Diretoria de Planejamento e Políticas
Públicas do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luís Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lobo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 170 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900
Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010
Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

- 1 INTRODUÇÃO **7**
 - 2 POLÍTICAS SELECIONADAS **8**
 - 3 EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR PROGRAMAS
NO PERÍODO 1980/1995 **10**
 - 4 DETALHAMENTO DOS GASTOS SEGUNDO
OS PRINCIPAIS PROGRAMAS **15**
 - 5 CONCLUSÃO **32**
 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **33**
-

SINOPSE

O trabalho se propõe a analisar a evolução dos dispêndios, no período 1980/1995, com algumas políticas voltadas para a melhoria da produtividade e competitividade da agricultura. Fica evidente a queda dos gastos com essas políticas nos períodos de adoção de programas de estabilização como foram os anos 80. De maneira geral, os gastos apresentam grandes oscilações ao longo do período analisado, o que evidencia a falta de uma estratégia governamental de médio e de longo prazo para a condução dessas políticas.

1 INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira vem sendo submetida a um processo intenso de concorrência com produtos de outros países, tanto no mercado interno quanto no externo. As razões que levaram a essa situação são bastante conhecidas e podem ser explicadas pelo rápido processo de abertura comercial, pela política de estabilização com base na âncora cambial, pela possibilidade de importar com prazos favoráveis e juros menores, além de, em alguns casos, por ter que competir com produtos subsidiados.

Diante desse quadro, uma das poucas alternativas existentes é melhorar os ganhos de produtividade da agricultura brasileira. Em vista disso, este estudo se propõe a verificar, e, em alguns casos, analisar, a evolução dos gastos do governo federal com algumas políticas voltadas para a melhoria da produtividade e competitividade da agricultura no período 1980/1995. A análise desse período permitirá verificar-se até que ponto as políticas de ajuste executadas nos anos 80 afetaram esse tipo de gasto e qual tem sido o comportamento adotado a partir de 1990, quando a abertura se dá de forma mais intensa.

Quanto à escolha das políticas a serem analisadas, optou-se por aquelas que têm maior grau de adesão com a agricultura e que influem na produtividade e competitividade do setor agropecuário. A maior parte dessas políticas é atribuição do Ministério da Agricultura, do Ministério da Educação e do Desporto e do antigo Ministério do Interior.

Trata-se, portanto, de uma análise que limita o seu escopo a algumas políticas previamente selecionadas, o que significa dizer que não se vai fazer uma análise sistêmica da competitividade da agricultura.

Os dados utilizados são os do B alanço G eral da U nião, o que restringe a análise aos dispêndios federais. Os gastos serão analisados segundo os programas e subprogramas, dentro da classificação orçamentária, muito embora a análise dos projetos e atividades permita melhor compreensão da orientação desses gastos — isso não foi possível devido às constantes alterações nas denominações e códigos dos projetos e atividades ocorridas ao longo do período analisado.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, é feita a justificativa da escolha das políticas a serem analisadas. A segunda analisa a evolução dos gastos, segundo os programas, no período 1980/1995. A terceira procura detalhar os gastos dos principais programas.

2 POLÍTICAS SELECIONADAS

As políticas que serão objeto de análise estão listadas no quadro 1, e correspondem, dentro da classificação orçamentária, a programas executados dentro da função agricultura (04), função desenvolvimento regional (07) e educação (08).

QUADRO 1
Programas e seus Componentes

Programa	Descrição
04.07 Administração	- Coordenação, produção e divulgação de informação rural.
04.08 Administração Financeira	- Pagamento da dívida interna da EMBRATER. - Pós-graduação de técnicos da EMBRAPA. - Financiamento a programas de investimento agropecuário.
04.09 Planejamento Governamental	- Supervisão da política de produção e defesa agropecuária. - Informação científica e tecnológica.
04.10 Ciência e Tecnologia	- Pesquisa agropecuária.
04.14 Produção Vegetal	- Defesa sanitária vegetal. - Mecanização agrícola. - Comercialização de sementes e mudas. - Inspeção, padronização e classificação de produtos.
04.15 Produção Animal	- Defesa sanitária animal. - Desenvolvimento animal. - Desenvolvimento da pesca. - Inspeção, padronização e classificação de produtos.
04.18 Promoção e Extensão Rural	- Assistência técnica. - Difusão de tecnologia.
04.40 Programas Integrados	- Fiscalização agropecuária. - Desenvolvimento integrado de microbacias. - Capacitação para o setor primário.
04.54 Recursos Hídricos	- Irrigação.
07.54 Recursos Hídricos	- Irrigação.
07.40 Programas Integrados	- Irrigação.
08.43 Ensino de Segundo	- Capacitação de mão-de-

Grau	obra para o setor primário.
------	-----------------------------

Como se pode observar, são políticas que têm capacidade de interferir de forma direta na produtividade e competitividade da agricultura brasileira. Por outro lado, são aquelas em que ainda se tem uma certa margem de manobra devido aos compromissos assumidos na Rodada do Uruguai. Essas políticas fazem parte das medidas de apoio interno que estão isentas de compromissos de redução de gastos, pois parte-se do princípio que não deverão causar distorções no comércio internacional, ou, se vierem a causar, essas distorções serão mínimas. São as chamadas políticas de *caixa verde*, que constam do Anexo 2 do acordo da Rodada do Uruguai.

A utilização do mecanismo tarifário como forma de dificultar a concorrência do produto importado no mercado interno foi limitada pelo processo de abertura negociado no General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), quando se cometeu o erro de consolidar as nossas tarifas em níveis muito baixos — postura contrária à adotada pelos países desenvolvidos, que assumiram o compromisso de redução paulatina das tarifas nos próximos anos.

Além disso, esses países poderão continuar subsidiando as políticas de apoio interno para as quais existem compromissos de redução, como o *deficiency payments*, nos Estados Unidos, e os pagamentos de compensação da União Européia, sem que se possa exigir direitos compensatórios, exceto no caso de comprovação de danos [Lopes 1995)]. O mesmo ocorre com os subsídios à exportação, sobre os quais só poderão ser aplicados direitos compensatórios com a comprovação de danos. Isso, na verdade, representa um retrocesso à percepção existente antes do acordo, de que esse tipo de política estimula a produção agrícola, que, por sua vez, deprime os preços dos produtos agrícolas no mercado internacional. Pelo

estabelecido no acordo do GATT, a expectativa é de que essas políticas venham a ser eliminadas a médio prazo.

O governo brasileiro vem adotando, há algum tempo, uma postura de não promover esse tipo de política, muito usada nos anos 70 e 80, e que foi se exaurindo devido à incapacidade do Estado em mantê-las. A orientação adotada atualmente, especialmente em relação às políticas que envolvem grandes somas de recursos, como crédito rural e política de garantia de preços, é fazer com que os produtores recorram cada vez mais aos mecanismos de mercado, com o bolsas de mercadorias, títulos e recursos externos como os previstos na resolução do BACEN nº 2 148 [IPEA (1997)].

Entretanto, no que se refere a pesquisa, assistência técnica e extensão rural, defesa sanitária e outras que são objeto desse estudo, o governo tem manifestado a intenção de priorizá-las, o que justifica verificar, sob o ponto de vista do gasto, até que ponto isso realmente vem ocorrendo.

3 EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR PROGRAMAS NO PERÍODO 1980/1995

Os gastos com os principais programas voltados para a melhoria da produtividade e competitividade apresentam dois períodos, com características distintas em relação ao montante dos dispêndios efetuados. O primeiro corresponde ao período 1980/85, quando as despesas oscilaram entre 400 milhões e 700 milhões de dólares, exceto o ano de 1980. A fase seguinte, que se inicia em 1986, indica um novo patamar de gastos, com recursos superando 1 bilhão de dólares, sendo que os anos de 1990 e 1991 apresentam o pico de dispêndios de todo o período analisado. A partir do ano seguinte, nota-se uma queda desses gastos, os quais, no entanto, se estabilizam em níveis superiores aos verificados no período 1980/85 (ver tabela 1).

Esse tipo de comportamento verificado é função do crescimento dos dispêndios com promoção e extensão rural (04.18), com recursos hídricos (04.54), introduzidos a partir de 1986, e com administração financeira (04.08). Entre os programas analisados, o que movimenta maior soma de recursos é Promoção e Extensão Rural, que, em alguns anos, apresenta gastos que superam a média dos valores observados, como é o caso de 1980, 1986 e 1991. A segunda maior concentração de gastos dá-se em Ciência e Tecnologia, que têm apresentado uma média anual de dispêndio, nos anos 90, superior à verificada na década de 80. O terceiro bloco de gastos corresponde a dispêndios com Irrigação, que estão distribuídos entre os programas de Recursos Hídricos (04.54), Programas Integrados (07.40) e Recursos Hídricos (07.54).

Os programas com produção animal (04.15) e produção vegetal (04.14), apresentam, em anos recentes, dispêndios bastante inferiores aos observados anteriormente — o que mostra a pouca

importância que tem sido dada pelo governo à política de defesa sanitária animal e vegetal, especialmente a essa última. O programa administração financeira cresce de forma substancial a partir de 1990, com a inclusão dos dispêndios com o financiamento de programas de investimento agropecuário, embora, em anos anteriores, os dispêndios tenham sido extremamente limitados.

Os programas integrados (04.40) e o planejamento governamental (04.09) também enquadram-se na categoria de baixos dispêndios, e representam ações importantes do governo na área de defesa agropecuária e informação científica e tecnológica. Foram incluídas ainda ações ligadas à área objeto do estudo e que fazem parte da função desenvolvimento regional, com o é o caso de produção animal (07.15) e promoção e extensão rural (07.18), embora o montante de recursos aplicados seja muito pouco expressivo. Por último, considerou-se o programa de ensino de segundo grau (08.43), em que estão computados os dispêndios com capacitação de pessoal para o setor primário.

Nos períodos de adoção de políticas de estabilização da economia, com o foi praticamente toda a década de 80 e início dos anos 90, a tendência é que ocorram cortes nos gastos da agricultura. Os maiores candidatos a corte são os gastos com as políticas cujos resultados só se fazem sentir no médio e longo prazos, e que correspondem às que estão sendo objeto análise.

A tendência do governo é investir em políticas de curto prazo que dão resultados imediatos, por estimularem a produção evitando choques de oferta de produtos agrícolas, com reflexos nos índices de preço da economia. Isso mostra porque a conta Abastecimento no Balanço Geral da União, durante toda a década de 80, era a que concentrava a maior soma de recursos dentro da função Agricultura, chegando a representar, em 1987, 75,4% dos dispêndios totais. Nessa conta estão incluídas as políticas de estabilização de preços e renda do setor agrícola e de produtos que o governo, por meio de fixação de preços mínimos compensadores, procurava estimular a produção [Villa Verde e Gasques (1990)]. Com essas medidas, buscava-se, além da estabilização de preços, a geração de maior volume de divisas, que eram favorecidos pelas desvalorizações cambiais

e por medidas restritivas ao consumo interno, como a contenção dos salários e políticas monetária e fiscal restritivas. Isto fazia com que o ajuste da oferta agrícola se desse via exportação.

Conforme se viu na tabela 1, a pressão sobre os gastos ocorreu de forma mais intensa na primeira metade dos anos 80, sendo que nem mesmo a prioridade dada à agricultura em 1981, e, posteriormente, em 1983 e 1984, devido ao aumento dos preços agrícolas, foi capaz de ampliar os recursos para as políticas ligadas à melhoria da produtividade e competitividade. Embora esse quadro tenha-se modificado a partir de 1986, retrata uma situação que está muito aquém das demandas exigidas pelos programas analisados. Por exemplo, o Programa Ciência e Tecnologia, segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), necessitaria de recursos anuais da ordem de 500 milhões de dólares para que a empresa pudesse operar de forma eficiente. O que se observa, no entanto, é que, na maioria das vezes, os recursos se situam entre 100 milhões e 200 milhões de dólares. Somente em 1989 e 1995 os dispêndios aproximam-se da soma de recursos pleiteados.

O Programa Assistência Técnica e Extensão Rural vem caindo sistematicamente após a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em 1990, e os gastos, em boa parte do período analisado, estão inflados com os dispêndios do governo em assistência financeira e ordenamentos econômico e financeiro, como veremos no próximo capítulo.

Os Programas Produção Animal e Produção Vegetal sofreram expressivos cortes a partir de 1989/90 — o que limitou, em muito, a capacidade da Secretaria de Defesa Agropecuária de desenvolver as atividades na área de sanidade vegetal e animal. Isso levou o Ministério da Agricultura a elaborar plano diretor de reforma da política sanitária brasileira. O plano busca adequar a política sanitária aos novos papéis decorrentes dos acordos sanitários e fitossanitários firmados com órgãos internacionais. Para a implantação do plano, será necessário ampliar as ações até então desenvolvidas, melhorar a infra-estrutura laboratorial de apoio e contar com um quadro técnico altamente capacitado, o que demandará recursos em níveis bastante superiores aos historicamente observados.

Os programas Recursos Hídricos e Programas Integrados apresentam os gastos efetuados com irrigação pública, por meio do Programa Nacional de Irrigação (PRONI) e do Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE). Observa-se um crescimento das aplicações a partir de 1986/1990, quando se estabeleceu a meta de irrigar 1 milhão de hectares, por meio do PRONI. Nesse período, os gastos anuais superaram a cifra de 400 milhões de dólares, exceto em 1986, quando as aplicações foram de 127 milhões. A partir de 1990, passa a vigorar no governo a idéia de que a irrigação pública no Nordeste é extremamente cara e apresenta poucos resultados. Mesmo assim, os recursos aplicados continuaram em patamares elevados, na faixa de 300 milhões a 400 milhões de dólares/ano, até 1995. Isso ocorreu, em grande medida, pela

necessidade de cumprir os contratos de financiamento firmados com o Banco Mundial, em anos anteriores, para diversos projetos de irrigação no Nordeste. Este é, talvez, o único programa em que o governo, por pressão política, teve que continuar aplicando grande soma de recursos, embora, nos dias de hoje, fique difícil manter essa mesma postura, dado que, com raras exceções, se tornou evidente o fracasso dos projetos de irrigação pública nos moldes até então adotados.

Para os demais programas, não fica clara a existência de grupos de pressão capazes de influenciar a alocação de recursos em níveis considerados satisfatórios. Tomemos, por exemplo, o caso de Pesquisa — embora os investimentos apresentem como norma taxas de retorno de 20% a 30% [Paula Pessoa e Bonelli (1996)], não contam com um grupo capaz de impor seu ponto de vista a favor de maiores gastos com pesquisa agropecuária. Além disso, o consumidor não tem idéia dos benefícios trazidos pela pesquisa, como o instrumento de redução de custos e preços, especialmente para produtos de baixa elasticidade-renda, em que é mais difícil para o produtor se apropriar dos ganhos de produtividade [Schuh (1996)].

A extensão rural padece dos mesmos problemas apontados para a pesquisa, além de ter se tornado uma atividade cuja atribuição é, praticamente, uma exclusividade dos estados. A sanidade animal e a vegetal, que sempre foram órfãs de defensores, deverão contar, a partir de agora, com forte apoio dos segmentos ligados ao setor exportador, devido à necessidade crescente de comprovarem que seus produtos estão de acordo com normas sanitárias impostas pelos países importadores. Exemplo disso são as manifestações feitas nos grupos que compõem o Fórum Nacional de Agricultura, por uma melhoria substancial nesse tipo de serviço.

4 DETALHAMENTO DOS GASTOS SEGUNDO OS PRINCIPAIS PROGRAMAS

Neste capítulo pretende-se analisar o desdobramento das ações desenvolvidas no âmbito dos principais programas, para que se possam conhecer as ações que os compõem, bem como verificar como estão sendo priorizadas sob a ótica do dispêndio. A análise será feita por subprograma, de acordo com a classificação adotada no Balanço Geral da União.

Os subprogramas Administração Geral e Pesquisa Tecnológica representam a quase totalidade dos gastos executados com o Programa Ciência e Tecnologia. Deles fazem parte as atividades e os projetos desenvolvidos pela EMBRAPA, com os seus centros nacionais de pesquisa, centros ecorregionais e centros nacionais de produto (ver tabela 2).

4.1 Programa Ciência e

Tecnologia

O subprograma Administração Geral cobre as despesas com pagamento de pessoal e outras despesas correntes da EMBRAPA, como é o caso da coordenação do sistema cooperativo agropecuário e de atividades a cargo das entidades supervisionadas.

No subprograma Pesquisa Tecnológica concentram-se os gastos com infra-estrutura de pesquisa e geração e adaptação de tecnologias.

Os programas Desenvolvimento Experimental e Informação Científica e Tecnológica apresentam, para alguns anos, gastos em projetos e atividades desenvolvidas pelo governo com programas ligados a borracha natural.

No subprograma Levantamento do Meio Ambiente estão relacionadas as atividades ligadas a operação, modernização e ampliação do sistema meteorológico nacional.

O subprograma Mecanização Agrícola apresenta os gastos voltados para a melhoria das técnicas de engenharia agrícola, visando ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas ao meio rural, especialmente para o pequeno e miniprodutor rural. O treinamento de recursos humanos tem a finalidade de qualificar o quadro da EMBRAPA, tanto o técnico quanto o administrativo, especialmente com cursos de pós-graduação, tendo em vista melhorar o desempenho daquela instituição com o provadora de conhecimento que visa a melhor desempenho da agricultura brasileira.

De um modo geral, e como já foi mencionado, a maior concentração de recursos ocorre nos subprogramas Administração Geral e Pesquisa Tecnológica, que, de certa forma, acompanharam as modificações ocorridas nos dispêndios do Programa Ciência e Tecnologia, pois representam cerca de 90% deste.

O subprograma Administração Geral apresenta gastos cuja média ficou em torno de US\$ 34 milhões no período 1980/88. No ano seguinte, ou seja, em 1989, ocorreu um aumento substancial nos dispêndios, que superou a casa dos US\$ 400 milhões de dólares, e, nos anos que se seguem, as aplicações caíram para níveis próximos a US\$ 200 milhões e US\$ 300 milhões.

Fato inverso ocorre com o subprograma Pesquisa Tecnológica, cujos gastos variam entre 84 milhões e 155 milhões de dólares, entre 1980 e 1988, para em seguida cair para níveis que variam entre 41 milhões e 74 milhões de dólares, exceto em 1995, quando alcançou 124 milhões de dólares. Na verdade, não houve queda dos gastos nesse período, com o pode-se imaginar pela leitura desses dados. O que na realidade ocorreu é que boa parte dos dispêndios com o subprograma Pesquisa Tecnológica passou a integrar, a partir de 1989, as atividades a cargo da EMBRAPA, das entidades supervisionadas e da coordenação do sistema cooperativo de pesquisa agropecuária,

que fazem parte do subprograma Administração Geral.

Desse modo, a melhor maneira de avaliar a evolução dos dispêndios nesses dois subprogramas é verificar como se comportaram os gastos com o programa Ciência e Tecnologia ao longo dos dezesseis anos analisados, os quais mostram uma tendência de crescimento constante até 1989, quando os recursos decrescem e se recuperam, em 1994 e 1995.

Do ponto de vista da prioridade, pode-se dizer que houve a preocupação, deliberada ou não, de melhorar a posição da pesquisa, especialmente a partir dos anos 90, quando o processo de abertura se dá de forma intensa, muito embora, como foi dito, a demanda de recursos por pesquisa se situe em torno de 500 milhões de dólares/ano. Como a maior parte desses recursos destina-se a pesquisa aplicada, é preciso priorizar a pesquisa feita por entidades públicas pelas razões a seguir apontadas. Os resultados da pesquisa agrícola são um bem público no sentido de que beneficiam a sociedade, mas não trazem ganhos financeiros para as instituições que a geraram [Antle (1996)]. Como as empresas vêm a pesquisa da mesma forma que um investimento, ou seja, com a necessidade de gerar retornos, a tendência é de falta de recursos para pesquisa, nos casos em que não ocorre a chamada apropriabilidade dos ganhos decorrentes da descoberta de novas tecnologias ou processos. Exemplo disso são os conhecimentos gerados na pesquisa pura e aplicada, o que leva o governo a cobrir essa deficiência com a aplicação de recursos nessas áreas. A pesquisa do setor privado ocorrerá sempre que existirem retornos considerados satisfatórios e que sejam apropriáveis. Esses retornos estão relacionados ao tamanho dos mercados (interno e externo) e ao nível de desenvolvimento do país ou região [Paula Pessoa e Bonelli (1996)]. Tendo em vista as questões anteriormente apontadas, o que se observa é a participação do setor privado em pesquisas

voltadas para o aprimoramento de tecnologias mecânica e química, em que existe maior possibilidade de patenteamento, o que torna os retornos apropriáveis pelas empresas que se dedicam a esse tipo de atividade.

No caso brasileiro, no entanto, nota-se participação do setor público no aprimoramento de tecnologias mecânicas, voltadas para o atendimento do pequeno produtor, embora esse tipo de atividade não esteja sendo praticado desde 1991 — como se observa pelos dispêndios do subprograma Mecanização Agrícola. O treinamento de recursos humanos, que é fundamental para a melhoria da produtividade da EMBRAPA, foi retomado a partir de 1987, com a aplicação de volumes de recursos expressivos, como no ano de 1990.

4.2 Produção Animal O Programa Produção Animal, como pode ser visto na tabela 3, apresenta um comportamento de gastos decrescentes nos anos 90, o que contrasta com o de Ciência e Tecnologia, cujo comportamento se dá de forma inversa. Da mesma forma, caminha em sentido contrário ao observado nos gastos totais da tabela 1.

Isso pode ser explicado pelos empréstimos obtidos pelo governo brasileiro junto ao Banco Mundial (BIRD), para financiar esse tipo de atividade, nos anos 80. As principais atividades desenvolvidas nesse programa são de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária e estão detalhadas nos subprogramas de Defesa Sanitária Animal e Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos. Na parte referente à defesa sanitária animal, pode-se afirmar que os dispêndios foram baixos até o ano de 1990, exceto, talvez, no ano de 1988, quando os gastos atingiram a casa dos 23 milhões de dólares.

Verifica-se, ainda, que as atividades desenvolvidas no triênio 1984/86 foram drasticamente reduzidas, já que os dispêndios oscilaram entre 3 milhões e 6 milhões de dólares. Nota-se, no entanto, uma tendência de crescimento constante a partir de 1991, quando os recursos passaram de 13,7 milhões de dólares para 32,8 milhões, em 1995. O subprograma Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos parece sofrer de uma crônica deficiência de recursos, a julgar pelas bruscas oscilações que ocorrem durante todo o período analisado. Salvo o período 1980/83, quando as despesas se situaram entre 8,5 milhões e 20 milhões de dólares, nos anos seguintes caem, na maioria dos casos, para níveis inferiores a 1 milhão de dólares, sendo que o caso extremo é o ano de 1990, com 171 mil dólares.

O subprograma Pesquisa Aplicada estaria melhor localizado no Programa Ciência e Tecnologia, dentro de categoria pesquisa tecnológica, metodologia adotada no Balanço Geral da União em alguns anos. Da forma como os dados estão apresentados, não é possível saber efetivamente o que ocorreu com esse subprograma em termos de gastos ao longo do período analisado.

O subprograma Desenvolvimento Animal apresenta os mesmos problemas anteriormente apontados, já que são ações do Ministério da Agricultura, que deveriam ser computadas no balanço, juntamente com as atividades desenvolvidas pela EMBRAPA nos seus centros nacionais de gado de corte e de leite. Daí porque esses dados subestimam as ações do governo nessa área.

Do que foi visto, cabe ressaltar a necessidade de priorizar a política de defesa sanitária animal, seja porque os recursos aplicados são pouco expressivos diante das necessidades existentes,

seja porque precisamos nos capacitar para atender aos acordos acertados no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Organização Mundial do Comércio. A tendência é que os outros países recorram, de forma sistemática, ao mecanismo das barreiras sanitárias à medida que as barreiras tarifárias forem sendo reduzidas.

4.3 Produção Vegetal Os gastos com o Programa Produção Vegetal apresentam queda acentuada a partir dos anos 90, o que é explicado pela queda nos dispêndios em irrigação e pela ausência de gastos em reflorestamento (ver tabela 4).

Esses subprogramas foram responsáveis pela maior parte dos gastos verificados nos anos 80, sendo que, do ponto de vista de desempenho, apresentam resultados distintos. A irrigação, feita por meio do Programa Nacional para o Aproveitamento Nacional de Várzeas Irrigáveis (PROVARZEAS), possibilitou que número considerável de produtores melhorasse sua produtividade e nível de renda, com a implantação de projetos de irrigação e drenagem em suas propriedades, a custo bem menor que os praticados no PROINE [Assirati (1988)]. No reflorestamento estão consolidados os projetos e atividades desenvolvidas com o incentivo do governo, com o objetivo de aumentar a produção de borracha natural. A partir de 1987, esses gastos passaram a ser contabilizados no subprograma Promoção Agrária. Na prática, os resultados obtidos com esses recursos ficaram muito aquém do esperado, sendo que, nos dias de hoje, a produção de borracha natural não é suficiente para atender à demanda interna e ainda encontra dificuldade para concorrer com a proveniente do Sudoeste asiático.

O subprograma Sementes e Mudas mostra grande oscilação no valor dos recursos aplicados durante todo o período analisado, o que demonstra ser uma atividade cuja intensidade varia de acordo com a disponibilidade dos recursos alocados.

A defesa sanitária vegetal, e a inspeção, padronização e classificação de produtos, também passa pelo mesmo processo anteriormente apontado. Isso, na verdade, é um indicador de que o governo ainda não estabeleceu uma política para esse setor, como vem sendo reclamada pelos segmentos que demandam esse tipo de serviço.

4.4 Recursos Hídricos Os dispêndios com esse programa foram analisados no capítulo anterior e estão relacionados nas tabelas

5, 6 e 7, e, com o pode-se observar, destinaram -se a irrigação. A maior parcela desses recursos foi destinada à implantação de projetos de irrigação pública no S em i-Árido nordestino e caracteriza-se por uma baixa taxa de implantação dos projetos, quando comparada com as metas estabelecidas pelo governo. Para o período 1986/90, o PROINE havia estabelecido como objetivo irrigar 4 12 mil hectares, sendo que menos de 10% foram atendidos. Esse desempenho era ditado pela falta de recursos do governo federal para atender a um programa dessas dimensões. Esses projetos apresentavam custos que variavam de 8 mil a 12 mil dólares por hectare, mas é bastante provável que esses valores tenham sofrido acréscimos de 50% a 100%, pelo alongamento dos cronogramas de execução dos projetos [Assirati (1988)]. Alguns projetos, como o o California, no estado de Sergipe, chegaram a exigir investimentos que, na média, se situaram em torno de 14,5 mil dólares.

Havia tendência a superestimar os resultados econômicos desses projetos, como forma de justificar sua implantação e candidatá-los a tomar empréstimo junto ao BIRD. Na prática, o baixo nível técnico do agricultor o levava a produzir culturas tradicionais como milho, arroz, feijão, o que era o oposto do que preconizava o Plano Plurianual de Irrigação, de 1971, e o PROINE, em 1985, em que se afirmava que os investimentos somente teriam condições de se viabilizarem com a produção de frutas e hortaliças para consumidores de alta renda. Como agravante, a demora na implantação desses projetos provocou um processo de deterioração de equipamentos e obras, antes de terem atingido o estágio de plena operação [Paiva (1987)].

Posteriormente, verificou-se que muitos desses projetos, da forma como foram concebidos, apresentavam taxas internas de retorno negativas e, em alguns casos, só conseguiram se viabilizar porque a análise econômica levou em conta apenas o investimento adicional para sua conclusão.

Segundo Cline (1972), o fato de ter-se dado ao *planificador público* a absoluta liberdade de conceber projetos de irrigação sem quaisquer restrições fez com que o Brasil praticasse os mais altos níveis de investimento por hectare, em escala mundial, ou ainda que se adotassem esquemas altamente consumidores de energia.

Cabe lembrar que, nessa época, o setor privado, por intermédio de linhas de crédito do PROVARZEA, Programa de Financiamento da Irrigação (PROFIR) e PROINE, implantou projetos de irrigação a um custo bem menor que os do setor público. Com base em estimativas dos créditos concedidos a particulares, por intermédio do PROINE, dentro e fora de várzeas, chega-se a um custo médio de 2 mil dólares por hectare, na região Nordeste [Assirati (1988)].

4.5 Promoção e Extensão Rural A promoção rural apresenta como característica a concentração de dispêndios em Assistência Financeira e Ordenamento Econômico Financeiro (ver tabela 8). Esses subprogramas tratam, basicamente, de recursos concedidos pelo governo para cobrir déficits do seguro rural (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária — PROAGRO) e equalizar taxas de juros, o que a rigor não constitui promoção e extensão rural.

Os subprogramas que melhor se enquadram nessa categoria são Extensão Rural e Informação Científica e Tecnológica, os quais, no computo geral de gastos, apresentam um nível de dispêndio pouco expressivo. Para se ter uma idéia dos dispêndios em promoção e extensão rural, é preciso somar os recursos desses dois subprogramas. Procedendo-se dessa forma, verifica-se que os gastos se situaram entre 40 milhões e 80 milhões de dólares durante toda a década de 80 e passam a cair nos anos 90 para valores médios em torno de 25 milhões de dólares, com quedas acentuadas no período 1992/94, quando a média foi US \$ 13 milhões.

A intenção do governo de sair desse tipo de atividade ficou clara quando da extinção da EMBRATER, executada no suposto de que caberia às Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) dos estados financiar e executar esse tipo de atividade. Isso levou a uma queda na prestação desses serviços na maioria dos estados, notadamente naqueles que dependiam de recursos federais. Esse é o caso daqueles em que a agricultura é menos desenvolvida e os agricultores necessitam ter acesso a novas tecnologias para melhorar a produtividade e tornarem-se aptos a participar de um mercado cada vez mais competitivo. Segundo Johnson (1996), a ênfase recente de incrementar o papel do mercado tem levado alguns países a colocar a extensão rural como uma atividade a ser financiada pelos próprios agricultores. Na sua opinião, isso representa uma falsa compreensão da divisão entre mercado e governo. Sendo um bem público, o conhecimento tecnológico não poderia ser provido pelo mercado a menos que houvesse um meio de limitar o acesso à informação. E se o acesso é limitado, então parte do valor social da informação é perdido.

5 CONCLUSÃO

Vistos numa perspectiva de longo prazo, os gastos evidenciam a falta de uma política para os programas analisados. Isso é explicado pelas enormes oscilações verificadas, o que explicita a incapacidade do Estado em programar essas atividades no médio e longo prazos. Essa ciclotimia dos gastos é um traço comum a todos os programas, mas fica extremamente evidente em Sanidade Animal e Vegetal, em que as atividades desenvolvidas, em alguns anos, são drasticamente reduzidas. Fica evidente, também, que programas com resultados altamente duvidosos, como o foi o caso da Irrigação Pública,

puderam contar com somas expressivas de recursos, devido à pressão de grupos de interesse.

Olhando essas questões no horizonte dos próximos anos, fica clara a necessidade de se reformular esse tipo de procedimento, uma vez que, em uma economia globalizada e altamente competitiva, caberá ao governo se equipar para obter os resultados esperados com esses programas. Isso significa disponibilizar, a tempo, recursos suficientes para atingir objetivos previamente estabelecidos. Mesmo nas atividades que podem ser compartilhadas com a iniciativa privada, é necessário que se definam, de modo claro, as atribuições que serão executadas e financiadas com recursos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTLE, John.** *Drawing the line: the role of government in agricultural research.* Montana State University, 1996. mimeo
- ASSIRATI, Emílio Borsari.** *Uma avaliação das políticas recentes de desenvolvimento regional: o caso da irrigação no Nordeste.*— Brasília: IPEA, Jun. 1988. (Relatório Interno)
- CLINE, William R..** *Análise do custo-benefício de irrigação no Nordeste.* *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.2, n.2, dez. 1972.
- IPEA.** *O Brasil na virada do milênio.*— Brasília: IPEA, 1997.
- JOHNSON, D. Gale.** *New direction for agricultural and rural policy.* University of Chicago, 1996. mimeo
- LOPES, M. Rezende.** *Restrições às trocas internacionais mais livres e desgravadas no processo de integração latino-americano: o papel das dificuldades criadas pelo acordo do GATT em agricultura.* 1995. mimeo
- PAIVA, Adelina B.** *Irrigação pública: realizações, problemas e perspectivas.* *Dados Conjunturais da Agropecuária*, Brasília, IPEA, 1987.
- PAULA PESSOA, Elisa e BONELLI, Regis.** *O papel do Estado na pesquisa agrícola no Brasil.* 1996.
- SCHUH, Eduardo G.** *Agriculture in Brasil: policy, modernization and economic development.* University of Minnesota, 1996. mimeo
- VILLA VERDE, C. M. e GASQUES, José Garcia.** *Nota sobre os gastos públicos na agricultura.* In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXVIII. 1990. Anais ... 1990.